



1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A HABITAÇÃO
11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro

Uma Questão de Processo: reequacionar o papel da iniciativa privada na urbanização

Nuno Travasso ¹

¹ ntravasso@arq.up.pt, Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo, Faculdade de Arquitectura, Universidade do Porto, Rua do Gólgota, 215, 4150-755 Porto, Portugal.

RESUMO

Olhando a urbanização difusa que se estende pelo Noroeste do território nacional, deparamo-nos com um paradoxo:

- Por um lado, a urbanização existente é, na sua grande parte, resultado de um conjunto de operações urbanísticas de dominante residencial e promoção privada que se sucedem, incapazes de se articular entre si, dando origem a formações urbanas descontínuas e fragmentadas.
- Por outro lado, estas operações, ainda que legais, não são reconhecidas pelo Estado como parte integrante do sistema de planeamento que assenta no princípio de que toda a urbanização deveria ser directamente dirigida pelas entidades públicas. Princípio que, no entanto, tem grandes dificuldades em implementar.

Reconhecendo o papel que a iniciativa privada tem, de facto, na produção de espaço urbano, sublinha-se a necessidade de a incorporar no processo de gestão da urbanização, no sentido de aproveitar a sua dinâmica e capacidade de execução para a construção de estruturas urbanas mais inteligíveis e capazes de servir o interesse colectivo.

Tal posicionamento obriga a reequacionar a relação entre entidades públicas e privadas e a repensar os processos de urbanização correntes tendo claro que estes se jogam na relação entre gestores, promotores e projectistas. Mais que procurar novos instrumentos de planeamento, modos de regulação do mercado ou paradigmas de projecto, procura-se aqui pensar qual o papel de cada um dos intervenientes e o modo como poderão relacionar-se, apostando-se numa urbanização guiada por um processo contínuo assente em grande medida numa gestão corrente baseada no diálogo e no compromisso entre os diferentes agentes.

Questiona-se ainda se tais princípios farão ainda sentido face ao actual cenário de crise, que altera profundamente a posição e a capacidade de acção de cada um dos actores.

Já em 1985, Panerai [5] apontava que a magnitude dos problemas colocados pela urbanização nos obriga a *“trabalhar a partir da produção corrente, quer dizer, com o financiamento normal, com processos construtivos usuais e com profissionais de qualidade média.”* De facto, o urbano extensivo do Noroeste nacional não é cenário de grandes gestos ordenadores ou momentos de excepção. É fruto dos materiais mais banais da urbanização e dos processos mais correntes. Daí que o seu ordenamento tenha de partir exactamente de uma reflexão profunda sobre tais materiais e processos.

Palavras-chave: Estrutura urbana. Gestão urbanística. Loteamentos. Planeamento. Promotores privados.



1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E HABITAÇÃO
11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro

INTRODUÇÃO

O Noroeste nacional é marcado por uma urbanização difusa repetidamente descrita como fragmentada, disfuncional, desqualificada e caótica.

Trata-se de uma urbanização que resulta de um processo de tempo longo baseado no minifúndio e na sucessão de pequenos edifícios (habitações agrícolas primeiro, moradias e edifícios industriais mais tarde, aos quais se vieram somar mais recentemente uma multiplicidade de outras tipologias de carácter residencial e comercial) que, por iniciativa dos seus proprietários, foram pontuando o território, aproveitando a vasta rede de caminhos existente e a alta fertilidade do terreno. Um processo que se intensificou fortemente durante a segunda metade do século XX. A crescente procura de terrenos para habitação e a diminuição da actividade agrícola, levou muitos proprietários a lotear parte dos seus terrenos, acompanhando incentivos económicos e sucessivos regulamentos. A infra-estruturação dos caminhos seguiu a edificação, incentivando ainda mais a edificação.

Na falta de elementos urbanos de excepção ou de grandes investimentos públicos, a estrutura urbana acabou por resultar, na sua grande maioria, da soma dos loteamentos ou pequenos conjuntos de habitação colectiva que, por iniciativa dos proprietários e de pequenos promotores, continuaram a multiplicar-se.



Figura 1: Lousada. Fotografia: Filipe Jorge

Ao mesmo tempo, o Estado tem vindo a desenvolver um completo sistema de planeamento com o objectivo de regulamentar, desenhar e programar a totalidade da urbanização. Tem-se, no entanto, deparado com sérias dificuldades na sua implementação, nomeadamente no que se refere aos instrumentos de gestão territorial de escala mais aproximada, que seriam os responsáveis por materializar no espaço urbano, as estratégias determinadas pelos planos.

Defendendo que todo o processo de urbanização deveria ser directamente dirigido pela Administração, este sistema não reconhece aos privados a competência de urbanizar o território. Os



1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A HABITAÇÃO
11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro

loteamentos são entendidos como uma espécie de excepção tolerada enquanto resposta necessária a uma situação conjuntural. Uma situação que resultaria da incapacidade do Estado assegurar a totalidade da urbanização num tempo de forte pressão urbanística, dada a falta de recursos técnicos e financeiros.

Deparamo-nos, assim, com um estranho paradoxo: por um lado, o sistema de planeamento não tem revelado a capacidade de se implementar; por outro lado, a urbanização existente resulta, na sua maior parte, da soma de operações urbanísticas de iniciativa privada que, ainda que legais, se desenvolvem à margem dos planos.

Defendendo que o principal objectivo de um plano é atingir os seus objectivos e considerando que a capacidade interventiva do Estado não tende a aumentar, torna-se essencial procurar formas de incorporar a iniciativa dos promotores privados no sistema de planeamento e gestão do nosso território.

O PAPEL DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS CORRENTES NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

Interessa portanto, antes de mais, perceber de que modo participam as operações urbanísticas de dominante residencial e iniciativa privada na produção das estruturas urbanas no contexto da urbanização extensiva do Noroeste nacional.

A crescente exigência que regulamentos, processos e mercado foram impondo às operações urbanísticas, levaram, nas últimas décadas, a uma evolução dos modelos correntes de promoção imobiliária, apontando para o surgimento de empreendimentos de maior escala.

Tal como explica Cidália Silva [8] estes empreendimentos correspondem a um corte – ao nível do *processo*, da *unidade de transformação* e dos *promotores* – em relação aos moldes tradicionais de transformação do território, caracterizados, na sua maior parte, pela lenta colonização – por sucessiva adição de pequenos edifícios – da rede viária existente; sendo esta rede resultante da requalificação e infra-estruturação dos caminhos rurais ou da abertura pontual de novas vias por parte da Administração. Ao contrário, os novos empreendimentos não só trouxeram ao território uma nova escala e novas tipologias, como passaram a integrar, numa mesma acção, *parcelamento*, *infra-estruturação* e *ocupação*. E ao incorporarem edificado e conjunto de espaços públicos, deixaram de poder ser entendidos como *elementos que se associam a uma estrutura preexistente*, passando a constituir-se como *partes construtoras dessa estrutura*.

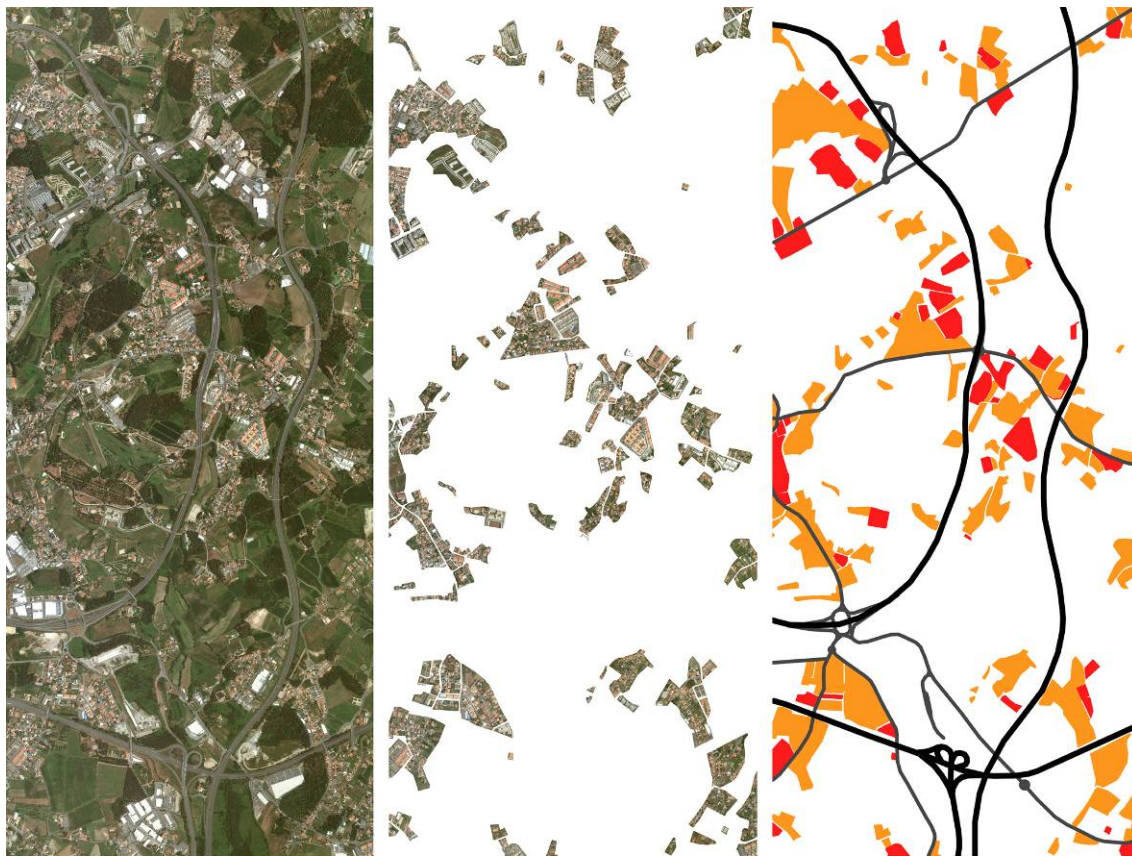
A definição da estrutura urbana, competência que, nos modelos canónicos, pertenceria ao Estado, transfere-se assim, em parte, para os promotores privados.

De facto, no preâmbulo do Regulamento Jurídico da Urbanização e Edificação (D-L 555/99), chega mesmo a afirmar-se que o *loteamento urbano* tem sido visto como “*um mecanismo de substituição da Administração pelos particulares no exercício de funções de planeamento e gestão urbanística*”. Neste sentido, seria possível assinalar a data de 29 de Novembro de 1965 – data em que é regulamentada a figura do *loteamento urbano* (DL 46673) passando a ser permitido aos privados avançarem com operações de urbanização – como marco (simbólico) da dita transferência de competências.

Assistimos assim a um processo de urbanização em grande parte resultante da sucessão de operações urbanísticas de dimensão variada que se penduram numa ampla rede infra-estrutural, cada vez mais performativa e isotrópica. No seu conjunto, estas operações tendem a dar origem a estruturas urbanas descontínuas e, sobretudo, pouco inteligíveis para quem as percorre.



1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A HABITAÇÃO
 11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro



■ operações urbanísticas residenciais com edificação integrada (PUE)
■ operações urbanísticas residenciais com edificação posterior (PU+E)
— vias arteriais de perfil auto-estrada — vias intermédias — rede viária capilar — vias sem saída (cul-de-sac)

Figura 2: Operações urbanísticas de dominante residencial. V.N. Famalicão

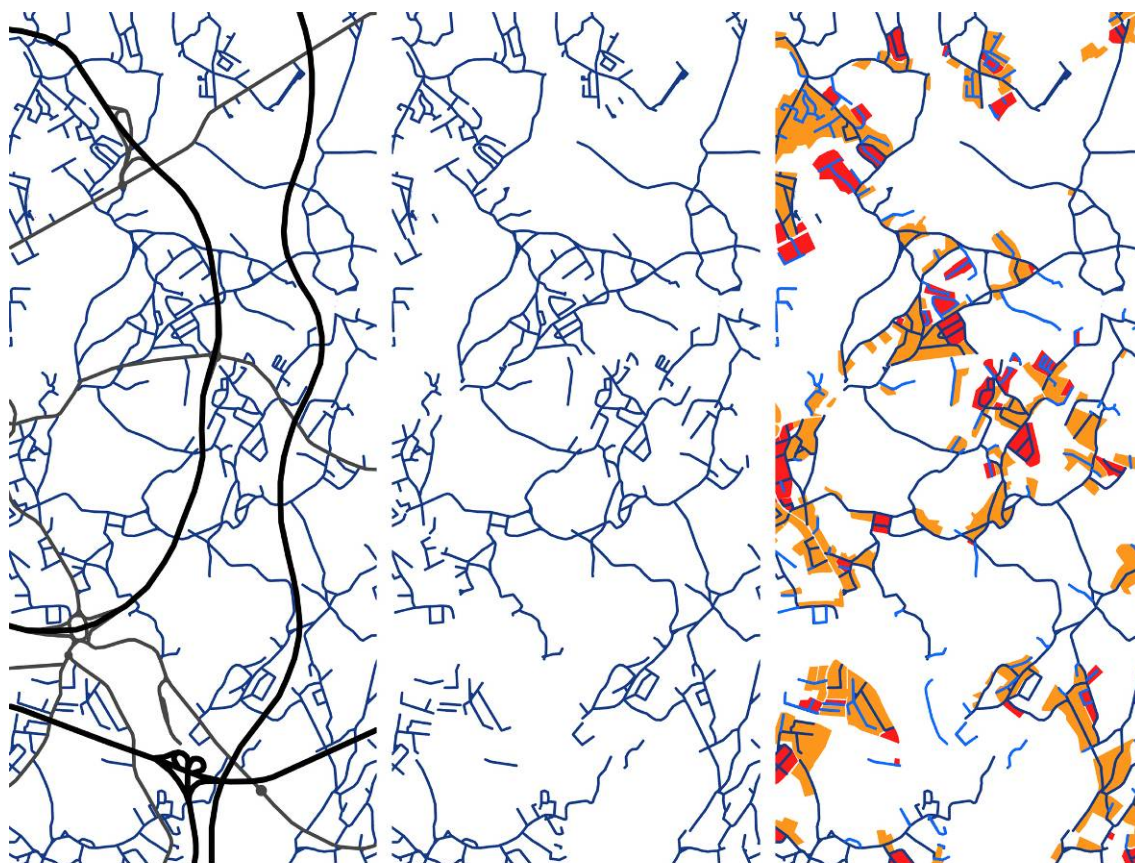
Os espaços colectivos não se submetem a nenhuma hierarquia capaz de conferir sentido à estrutura. Na verdade, o desenho das vias responde apenas aos diferentes regulamentos que se vão sucedendo. Regulamentos que, procurando definir regras uniformes para todo o território, têm dificuldade em se adaptar à diversidade das situações existentes. Não será por isso difícil encontrar pequenos loteamentos recentes com amplas ruas – dupla faixa de rodagem, baías de estacionamento, passeios de ambos os lados com 1,5m de largura – aos quais se acede por vias resultantes da mera pavimentação e infra-estruturação de estreitos caminhos rurais.

Multiplicam-se também as situações de vias em impasse (*cul-de-sac*) sublinhando a descontinuidade da rede. Aqui, tanto podemos estar perante vias que se espera virem a ser continuadas por uma intervenção (pública ou privada) sequente; como perante traçados em circuito fechado, especificamente concebidos para que o empreendimento não se estabeleça como uma estrutura de atravessamento, em nome do sossego, da segurança, da manutenção dos espaços colectivos ou, simplesmente, de uma ideia de exclusividade.

Falta ainda, em muitos casos, unidade morfo-tipológica. Neste campo, as escolhas decorrem sobretudo do cumprimento dos regulamentos em vigor a cada momento assim como do modelo de negócio do promotor, e não da relação com a paisagem urbana envolvente, cujo valor, aliás, raramente é reconhecido nos cenários da urbanização extensiva.



1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E HABITAÇÃO
 11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro



■ operações urbanísticas residenciais com edificação integrada (PUE)
■ operações urbanísticas residenciais com edificação posterior (PU+E)
— vias arteriais de perfil auto-estrada — vias intermédias — rede viária capilar — vias sem saída (cul-de-sac)

Figura 3: Rede viária e operações urbanísticas de dominante residenciais. V.N. Famalicão.

Será assim possível encontrar neste processo de urbanização, caracterizado pela simples sucessão de operações de urbanização desconexas, a causa fundamental da ideia de fragmentação e desqualificação do espaço urbano normalmente associada a este contexto.

Mas parece ser igualmente possível concluir que, num cenário em que a vastidão do território urbanizado e o dismantelamento do Estado Providência diminuam largamente a capacidade da Administração para intervir directamente no território, a disponibilidade que tem sido demonstrada pelos agentes privados para avançarem com a totalidade das operações necessárias à sua urbanização – ou seja, o *parcelamento*, a *infra-estruturação* e a *ocupação* – poderá ser vista como uma potencialidade a (melhor) aproveitar e gerir.

Daí a necessidade de uma reflexão sobre os processos de urbanização vigentes e sobre o modo como os diferentes intervenientes se articulam na produção do espaço urbano.

PRÁTICAS VIGENTES DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

Estamos hoje longe de um urbanismo de traçados, ordenado por uma estrutura pensada, traçada e preferencialmente executada pelo poder público, à qual se associaria, numa segunda fase, a edificação de promoção privada. O espaço urbano que habitamos é, *de facto*, na sua maior parte, resultado de iniciativas privadas autónomas, remetendo-se o Estado a um papel de regulação – ou até de simples regulamentação. Este facto espelha uma alteração profunda



**1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A HABITAÇÃO
11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro**

nos processos de transformação do território que tanto a legislação como as práticas de planeamento e gestão parecem ter encontrado dificuldades em acompanhar.

Na prática, o ordenamento do território tem sido assegurado, por um lado, por planos à escala territorial, rígidos, abstractos e defensivos, mais reguladores do que propositivos, e, por outro lado, por uma extensa e desconexa regulamentação da edificação.

Face à incapacidade da Administração para implementar instrumentos de planeamento realmente operativos à escala supra-municipal, o ordenamento do território tem-se baseado quase exclusivamente, nos Planos Directores Municipais e nos Planos Sectoriais e Especiais. Os primeiros parecem esgotar-se na definição rígida de zonamentos, na determinação de usos e índices de edificabilidade abstractos – que tendem muitas vezes a resultar mais de uma descrição e tentativa de manutenção do existente do que de uma verdadeira proposta estratégica – e numa regulamentação genérica. Os segundos, assentam em análises e objectivos sectoriais que não só não se relacionam entre si, como têm dificuldade em se articular com as diferentes estratégias municipais, às quais, aliás, se sobrepõem.

Por seu lado, a legislação que controla a edificação estende-se por uma extensa, desarticulada e até contraditória sucessão de regulamentos (Regulamento Geral das Edificações Urbanas, Regime de Acessibilidade, Regulamento das Características de Comportamento Térmico dos Edifícios, Regulamento Técnico de Segurança contra Incêndio em Edifícios, Regulamento dos Requisitos Acústicos dos Edifícios, etc.) que procuram assegurar a qualidade técnica da construção em termos de salubridade, segurança, acessibilidade e conforto, debruçando-se sobre a escala do edifício e do detalhe construtivo.

Entre a escala de um abstracto plano de âmbito municipal e a escala da construção propriamente dita, ou seja, no que se refere àquela que podemos considerar como a escala própria do desenho do espaço urbano, pouco existe. Ou melhor, o que existe não se tem revelado operativo.

Tal como afirma Francisca Magalhães [4], *“de acordo com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, os planos deverão orientar os processos de ordenamento e urbanização do território, no entanto, a lei prevê outros mecanismos que permitem executar todas estas operações sem estarem previstas e devidamente enquadradas por planos aprovados, tornando-os ‘dispensáveis’.”*

De facto, desde 1965 que o procedimento de aprovação dos loteamentos foi sendo sucessivamente facilitado, com o objectivo de desincentivar o surgimento de urbanizações de génese ilegal. Os loteamentos acabaram assim por se estabelecer como mecanismos privilegiados de urbanização do território, dado permitirem rodear os entraves colocados pelos restantes instrumentos de gestão territorial. Estes instrumentos tornaram-se assim a excepção e não a regra, sem que no entanto tal alteração tenha sido devidamente transposta para o sistema de planeamento.

Para além da morosidade do processo, os Planos de Urbanização e (especialmente) os Planos de Pormenor fixam rigidamente soluções – tanto a nível de usos como de desenho – que nem sempre encontram eco da parte dos promotores privados que se espera virem a executar o plano, o que conduz recorrentemente à estagnação do processo. Trata-se de um fenómeno agravado pela crescente complexidade e incerteza do contexto económico, do mercado e dos próprios anseios da população: algo que pareceria perfeitamente enquadrado com as pretensões dos investidores à data da elaboração do plano, poderá revelar-se totalmente desfasado da realidade à data da sua implementação, ou simplesmente incapaz de incorporar novas oportunidades que entretanto possam surgir.

A tentativa de uma maior integração dos promotores no sistema de planeamento esteve na base da criação das Unidades de Execução, mecanismo através do qual se pretende agora implementar os planos municipais. No entanto, os diferentes sistemas de execução destas unidades apontam para o necessário acordo e cooperação entre os vários intervenientes implicados, tanto a nível das pretensões como a nível de projecto e prazos de concretização. Algo que não se tem revelado fácil, em especial quando falamos de áreas onde existe pouca pressão urbanística e se tivermos em conta a limitada capacidade de intervenção dos municípios.



**1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A HABITAÇÃO
11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro**

Por seu lado, os loteamentos aproximam-se hoje – em escala, em definição e até em resultados – dos referidos instrumentos de planeamento, encontrando-se as maiores diferenças a nível de procedimento administrativo. De facto, e no que toca à definição regulamentarmente exigida ao *Projecto de Arquitectura*, um *Plano de Pormenor* e um *Projecto de Loteamento* são muito similares. Aliás, com vantagens para este último, o qual, por ser desencadeado e pensado desde o início pelo promotor que o deverá concretizar, oferece à partida maiores garantias de uma execução célere e conforme o projecto inicial, assim como uma melhor relação entre os usos e as volumetrias propostas e até uma melhor articulação entre espaçamentos e edificado nos casos em que ambos são desenvolvidos pelo mesmo projectista até níveis de maior pormenorização.

Não será por isso possível afirmar que a questão esteja na figura do *loteamento urbano* ou na possibilidade dada aos privados de desencadear operações de urbanização. Isto porque, na realidade, a questão fundamental não se encontra no traçado de cada plano, tal como não se encontra no projecto de cada operação urbanística. Tal como afirma Nuno Portas “*o problema [...] não está na homogeneidade formal de cada conjunto mas antes na articulação de cada polígono com os precedentes próximos e com os seguintes [...] nas ligações e espaçamentos, sobretudo na cidade extensiva onde as pré-existências são frágeis e os programas diferenciados*”. [6]

A imagem de fragmentação que caracteriza parte significativa do nosso território resulta assim, não do desenho de cada uma das suas partes, mas da incapacidade revelada pelos processos de urbanização actuais de integrar as diferentes operações urbanísticas num sistema coerente de escala superior.

Neste sentido, mais do que controlar ao detalhe o desenho e a definição de usos de cada intervenção, caberia à Administração articular as diferentes peças entre si com vista à criação de uma estrutura urbana mais unitária, funcional e inteligível.

FRAGMENTAÇÃO: NO TERRITÓRIO E NOS PROCESSOS

A fragmentação que se lê no território esconde uma outra fragmentação patente nos processos de urbanização: aquela que existe entre o planeamento e a construção – hiato que se estende, aliás, ao campo disciplinar, afastando cada vez mais as disciplinas urbanísticas da arquitectura. Por um lado, o planeamento continua a ser entendido como a definição rigorosa e praticamente inflexível, por parte da Administração, dos sistemas e espaços urbanos às diferentes escalas. Uma lógica herdada do pensamento modernista e dos tempos áureos do planeamento do pós-guerra, em que as entidades públicas tinham a capacidade para intervir directamente no território no sentido de materializar o planeado.

Por outro lado, cada operação urbanística de iniciativa privada – seja um pequeno edifício ou um extenso loteamento – parece ser entendida como se se tratasse de mais uma peça autónoma (e inócua) que se liga à estrutura existente e previamente definida pelos planos, sendo a sua integração no conjunto assegurada pelo mero cumprimento dos índices e regulamentos aí estabelecidos. Percebe-se assim que, actualmente, o licenciamento de uma operação de edificação e de um loteamento urbano sejam reguladas pelo mesmo diploma legal (RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, D-L nº 555/99).

Ora, num momento em que a urbanização resulta em grande medida, como vimos, da iniciativa privada – em que as operações urbanísticas não seguem uma estrutura previamente definida, mas são elas próprias que, sucedendo-se, vão construindo essa estrutura – este modelo torna-se disfuncional, dado não existirem mecanismos capazes de mediar e articular os dois momentos (e as duas escalas) de definição do sistema urbano.

Tal deve-se ao facto da Administração não reconhecer o papel que as operações de urbanização de promoção privada têm, na prática, no processo de urbanização.

Sendo equiparados a operações de edificação, os loteamentos são aprovados pela Administração com base em procedimentos que tendem a reduzir-se à verificação da conformidade regulamentar. A negociação reduz-se a um pequeno número de intervenções de carácter excep-



1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A HABITAÇÃO
 11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro

onal e, não raras vezes, reveste-se de um carácter informal. Aliás, ao definir que o procedimento administrativo se inicia apenas aquando da entrega do Projecto Base (ou, no melhor dos casos, de um Pedido de Informação Prévia, quando o promotor assim o preferir) e ao elencar todas as possíveis causas para o indeferimento de um projecto (cf. art. 24º do RJUE), a legislação actual aponta para um procedimento de mera fiscalização de um projecto já concluído.



Figura 4: Impasse num loteamento em V.N. Famalicão. Fotografia: Nuno Travasso

Por seu lado, os promotores e suas equipas projectistas limitam-se a trabalhar (e a pensar) o interior de cada parcela, não promovendo uma relação de continuidade com a envolvente directa, da qual tendem, aliás a isolar-se. Trata-se de um posicionamento que decorre em parte de um mercado imobiliário assente nos princípios de exclusividade e distinção. Mas decorre igualmente da incerteza com que promotores e projectistas olham a envolvente, não podendo apostar na abertura a um exterior que não controlam e em relação ao futuro do qual têm pouca informação e, sobretudo, nenhuma segurança.

Ou seja: por um lado, ao desenharem um pedaço da estrutura urbana, promotores e projectistas não são capazes de o definir como parte construtiva de um sistema, porque não têm qualquer segurança sobre a evolução do contexto, mas sobretudo porque não têm uma ideia clara sobre o que é este sistema e que papel deveriam desempenhar na sua construção. Por outro lado, as entidades gestoras do território, a quem cabe definir a estratégia para o dito sistema urbano, não intervêm activamente no desenvolvimento dos projectos dos vários fragmentos que, na prática, o constituem.

Neste contexto, torna-se urgente repensar as práticas correntes que estão na base do processo de urbanização. E se a urbanização do território resulta, na prática, da acção conjunta da Administração, dos promotores privados e das equipas projectistas, então, os processos que estão na sua base deverão ser repensados tendo por base a interacção entre estes três intervenientes.



1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E HABITAÇÃO
 11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro

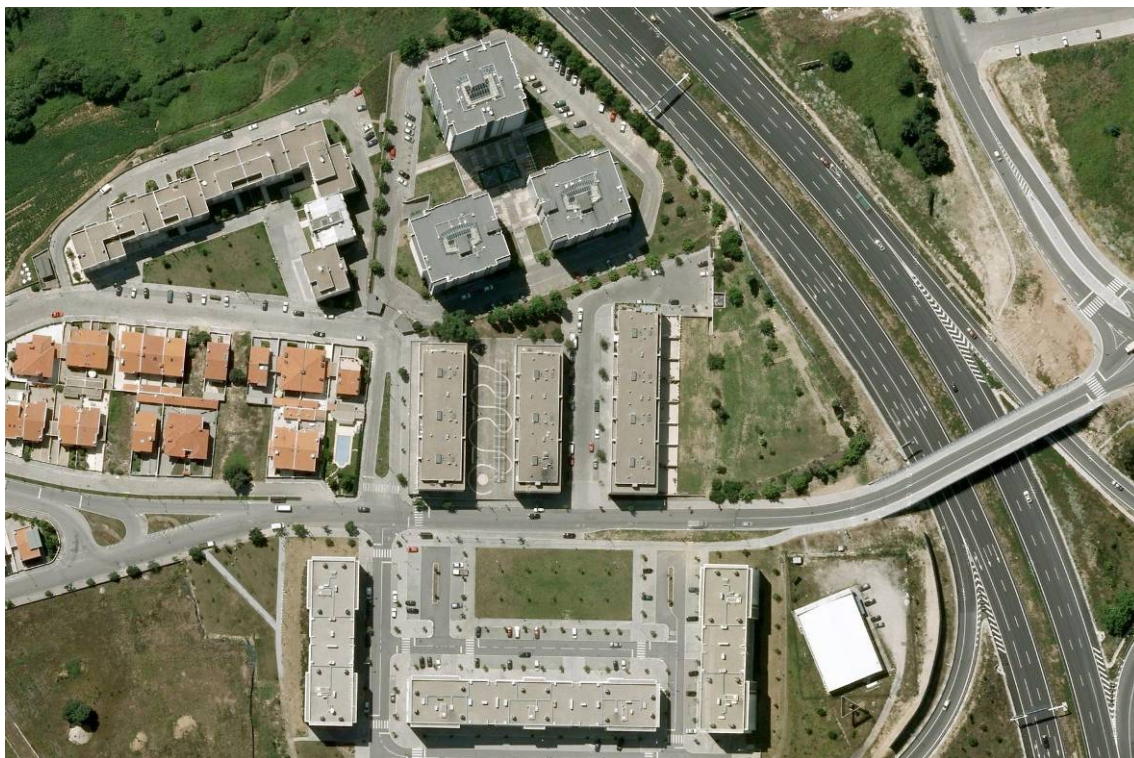


Figura 5: Loteamentos em Moreira da Maia. Fonte: Googlemaps

REPENSAR O PROCESSO DE GESTÃO

Face à crescente complexidade e incerteza que caracterizam o nosso tempo e à perda de capacidade interventiva do Estado, torna-se necessário repensar as práticas de planeamento.

Neste sentido, François Ascher [1] defende o abandono de um sistema linear constituído por etapas sucessivas, que encontrava a sua base na estabilidade e previsibilidade dos contextos e agentes e na noção de que era possível o controlo do *todo*.

Em contrapartida, propõe um planeamento de carácter estratégico, qualitativo e reflexivo, em que análise, estudo, proposta, implementação e avaliação fariam parte de um processo único, de desenvolvimento contínuo e em constante redefinição por reacção às alterações do contexto e às dinâmicas dos diferentes actores. Pretende-se assim incorporar no processo de planeamento a complexidade, a mudança e a incerteza. Pretende-se igualmente incorporar os diferentes actores – com as suas lógicas e pretensões, também elas em constante mutação – procurando aproveitar as suas competências e o seu dinamismo para a materialização das estratégias delineadas.

A lógica do planeamento deslocar-se-ia deste modo do *desenho* de um futuro desejável a perseguir, para um *processo*: a partir da definição clara dos objectivos a atingir, cria-se um quadro comum e um conjunto de regras que deverão enquadrar e promover a acção dos diferentes agentes que se encontrem dispostos a intervir a cada momento. Aos poderes públicos caberia então o papel de regular o sistema, desencadeando e articulando dinâmicas, limitando disfuncionalidades e incoerências.

E é nesta óptica que se defende aqui um ordenamento menos baseado na produção de planos que pretendam fixar um desenho de espaço urbano, e mais assente na gestão quotidiana das pretensões urbanísticas, enquanto processo contínuo. Uma alteração que obriga, necessariamente, a repensar as práticas vigentes da gestão corrente.

Foi neste sentido que em *Políticas Urbanas II* [7] se avançou com uma reflexão sobre esta questão, propondo uma gestão próxima e propositiva, baseada no diálogo e no compromisso



**1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A HABITAÇÃO
11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro**

entre gestores, projectistas e promotores. Uma cooperação assente na convergência de interesses: procurar uma solução capaz de promover uma maior qualidade de vida para os seus habitantes, valorizando o empreendimento e toda a área envolvente.

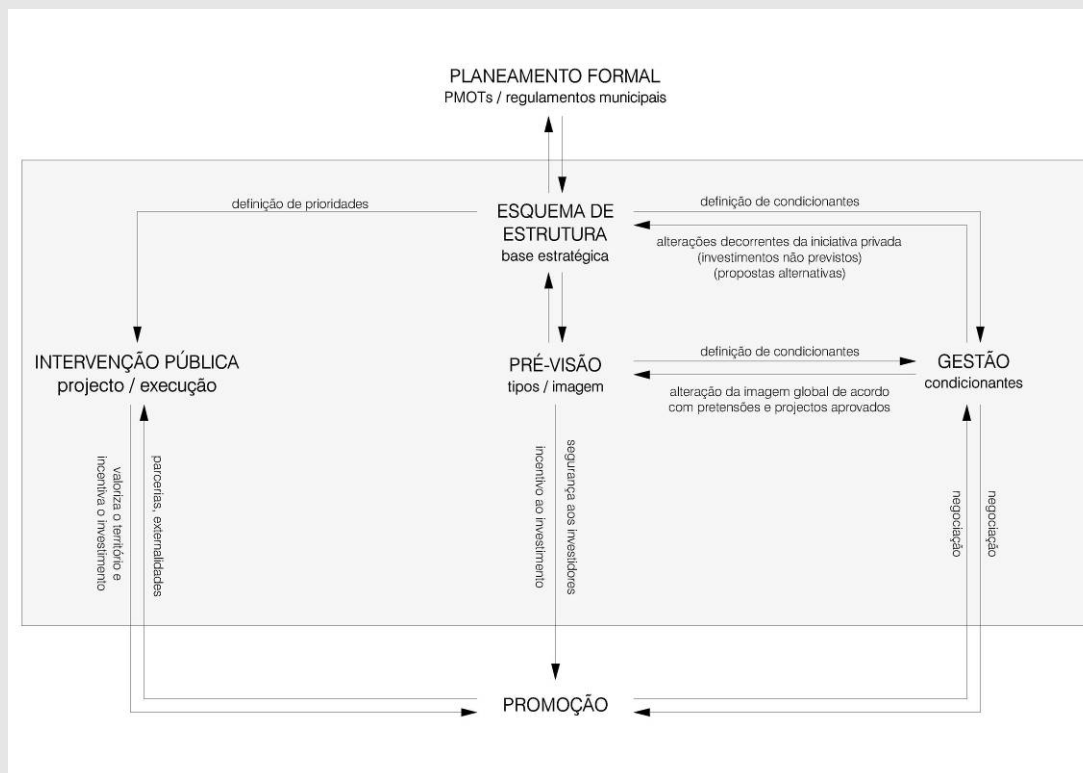
À entidade gestora caberia *integrar* as pretensões dos agentes privados no sistema urbano por ela delineado, sendo que tal sistema teria de ir sendo constantemente reequacionado e redireccionado – de acordo com a avaliação das acções já desenvolvidas, as alterações do contexto e as oportunidades que pudessem surgir – sem no entanto abandonar os princípios estratégicos definidos à partida nos planos.

Procurava-se uma gestão que tivesse por objectivo aplicar e apoiar planos mais abertos e reflexivos, com graus de definição e regulação variáveis e definidores de critérios que apoiassem a decisão, mais do que índices e regulamentos que suportassem a verificação.

Apontava-se assim para uma diluição da habitual fronteira entre planeamento e gestão, que passavam a integrar um processo único, onde os diferentes níveis se influenciariam mutuamente, não surgindo já como fases estanque e ordenadas cronologicamente.

Defendia-se, neste quadro, a implementação de instrumentos de nível intermédio. Estudos e ensaios a desenvolver pela Administração, com os quais se pretendia, através do desenho, testar os princípios dos planos, divulgá-los, dinamizar o investimento, apontar caminhos possíveis e apoiar a negociação. Algo que, aliás, se aproximava da actual prática de planeamento informal, que tem sido desenvolvida com resultados positivos por diferentes municípios, mas que não encontra, actualmente, enquadramento legal apropriado.

Esquema 1: Proposta para uma prática alternativa de gestão corrente conforme apresentada no livro *Políticas Urbanas II* [7]





**1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A HABITAÇÃO
11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro**

Esquema de Estrutura

Um estudo dos traçados e dos principais elementos organizadores do conjunto visa testar a pertinência e viabilidade das estratégias e orientações previstas nos planos, ao mesmo tempo que as explicita junto dos diferentes agentes e apresenta um modo possível de as implementar. Não se pretende um plano ou um desenho vinculativo, mas uma proposta que funcione como ponto de partida para o diálogo, que possa servir de guia para promotores e projectistas e de instrumento para a apreciação dos projectos, já que permite verificar as implicações que cada intervenção parcelar tem no sistema global.

O esquema de estrutura surge assim como uma síntese da estratégia para o território e explicita de que modo cada intervenção se pode implantar de modo a apoiar a construção do sistema urbano previsto. Trata-se de um instrumento de carácter propositivo e flexível, amplamente desenhado, que procura abarcar de modo contínuo o conjunto da urbanização existente e prevista. Um documento em constante (re)elaboração com uma formalização também ela flexível e aberta, permitindo a sobreposição de soluções alternativas e a coexistência de graus de pormenor variados consoante as diferentes áreas em estudo.

Pré-Visão

Como forma de apoiar o desenvolvimento do esquema de estrutura, interessará ao Município ensaiar, para determinadas áreas, programas, morfotipologias e volumetrias possíveis e defensáveis, como meio de medir o território e testar as soluções a propor. Estes ensaios – desenhos, modelos tridimensionais ou imagens virtuais – surgiriam como uma primeira proposta para a urbanização que aponta o caminho e informa o diálogo: pré-visões de futuros possíveis, capazes de dinamizar o investimento diminuindo a incerteza, e essenciais para apoiar processos de participação pública que, de modo geral, carecem de meios eficazes de comunicação.

Intervenção Pública

Num momento em que a intervenção pública se prevê mais pontual do que capaz de grandes gestos, os instrumentos referidos poderão constituir-se como um importante apoio à acção, já que tornam claro para os gestores quais os pontos fulcrais onde intervir, tal como fundamentam e legitimam junto da população investimentos periféricos, parciais e menos perceptíveis, permitindo fugir à constante e limitadora maquilhagem dos centros consolidados e aos projectos urbanos de excepção como modos únicos de tornar visível e consensual o investimento. Este deverá focar-se nos elementos considerados essenciais para a execução da estratégia definida e que os agentes privados não tenham – ou não demonstrem – capacidade para levar a cabo, ou então em investimentos capazes de incentivar a urbanização de áreas mais débeis e estagnadas que se pretendam dinamizar. Também aqui será essencial uma colaboração próxima entre entidades gestoras e agentes privados, fomentando-se parcerias e, sobretudo, procurando articular as acções de uns e de outros, de modo a que a intervenção pública surja onde e quando é mais necessária e oportuna e de forma a que o investimento privado possa apoiar directamente a acção pública, prolongando as suas intervenções ou gerindo melhor cedências e externalidades.

Gestão

Propõe-se uma gestão activa, baseada no diálogo e no compromisso entre os diferentes actores. O que se espera da entidade gestora não é uma crítica aos projectos, mas antes a procura de coerência entre cada proposta e a visão de conjunto previamente definida, que é pública e pela materialização da qual a Administração é, em última análise, responsável. Para que este diálogo seja profícuo ele deve iniciar-se numa fase inicial do processo. E para que tal prática possa ser incentivada, este início deveria ser administrativamente válido, ao contrário do previsto pela legislação actual. De modo semelhante, será útil procurar formas de tornar vinculativos acordos estabelecidos em reuniões de negociação e promover o uso de instrumentos simplificados de estudo e aprovação das intenções de desenho urbano, como é o caso do Pedido de Informação Prévia.



1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A HABITAÇÃO
11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro

REPENSAR O PAPEL DOS ACTORES

A proposta de alteração ao nível dos processos de gestão que aqui se refere, obrigaria a reequacionar o papel dos diferentes intervenientes e o modo como estes se relacionam. Interessa tecer breves considerações sobre cada um dos três actores que aqui se apontam como essenciais ao processo de urbanização corrente.

Promotor

Reconhecer o papel activo da iniciativa privada na urbanização implicaria que os promotores aceitassem tal responsabilidade, a qual deveria ir para além do pagamento de taxas e das cedências ao domínio público. Tornar-se-ia necessário que o promotor se assumisse como participante activo na construção de um sistema urbano mais amplo, cujos princípios seriam determinados pelos instrumentos de planeamento e cuja implementação seria conduzida pelo município.

A boa implementação deste sistema seria, em boa verdade, do interesse do próprio promotor, já que deveria valorizar o empreendimento.

A tendência verificada para o hermetismo das operações imobiliárias deve-se, em parte, à descrença por parte dos promotores (e dos seus clientes) na capacidade da Administração para implementar o sistema preconizado, o que os leva a olhar a envolvente e o investimento no espaço público com desconfiança. Algo que se poderia alterar se o município se revelasse capaz de assegurar determinados níveis de eficiência e de previsibilidade.

É no entanto necessário ter consciência que, para o promotor, a operação urbanística é um produto comercial que tem por objectivo fundamental a obtenção de lucro. Trabalhar com os promotores privados teria sempre de passar pelo reconhecimento das lógicas de produção e de mercado que sustentam os modelos correntes de produção imobiliária. Lógicas que têm muitas vezes tido por princípios-base as ideias de acessibilidade, controlo, segurança, distinção e exclusividade. O diálogo com os promotores teria por isso de ter estes princípios – e os modelos de intervenção que deles resultam – em consideração, percebendo até que ponto são maleáveis, e tendo sempre claro quais os objectivos fundamentais dos investidores privados: a celeridade do processo e a rentabilidade da operação, ou seja tempo e dinheiro.

Gestor

No cenário proposto, o município assumiria um novo papel face ao promotor. Já não o de fiscal ou juiz, mas o de algo mais próximo do papel do cliente: aquele que possibilita, promove, incentiva, mas que, ao mesmo tempo, lidera o processo e exige qualidade.

Neste sentido, mais do que cumprir um conjunto de regras, o objectivo do promotor passaria a ser o de servir os interesses da Administração, ou seja, servir os interesses da colectividade que ela representa.

O gestor teria assim um papel mais activo e responsável na direcção do processo e na avaliação dos projectos apresentados, assumindo uma posição determinante na decisão do rumo da urbanização. Algo que, como vimos, obrigaria a alterações na lógica do planeamento à escala municipal. Obrigaria igualmente a sérias mudanças ao nível dos procedimentos e da orgânica interna dos serviços, tornando necessária uma maior integração entre os serviços de gestão, planeamento, programação e execução.

As alterações defendidas colocariam ainda questões delicadas no que se refere aos recursos humanos disponíveis nos municípios, à qualificação dos técnicos e à definição dos limites e do enquadramento das suas decisões.

Projectista

O arquitecto projectista – seja ele interno ou externo à empresa promotora – surgiria aqui numa posição privilegiada para se estabelecer como mediador na negociação entre gestor e promotor – entre a estratégia do conjunto e as lógicas inerentes ao empreendimento; entre o interes-



1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A HABITAÇÃO
11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro

se colectivo e o interesse privado – propondo possibilidades de compromisso através do desenho. Interesses distintos, e aparentemente divergentes, encontrariam forma de se traduzir, articular e compatibilizar através da síntese promovida pelo projecto.

Tratar-se-ia, na verdade, de um papel ao qual o arquitecto está acostumado. Compatibilizar os interesses do cliente ou empregador com a preocupação de contribuir para um melhor espaço urbano e para o bem-estar de todos os que o utilizam é um princípio fundamental do exercício da profissão, plasmado até no regulamento de deontologia a que o arquitecto se encontra obrigado. Princípio nem sempre fácil de aplicar dada a relação profissional de dependência que se estabelece entre arquitecto e promotor.

Neste sentido, o papel do município, enquanto agente externo, tornar-se-ia essencial: a sua capacidade de *impor* daria argumentos à acção do arquitecto.

A CRISE

As recentes transformações no cenário macro-económico ao nível nacional e internacional, com especial reflexo no sector da construção, obrigam-nos a reequacionar o processo de urbanização e, antes de mais, a reavaliar as propostas atrás referidas.

Por outras palavras, será ainda possível defender uma produção de estruturas urbanas mais inteligíveis apoiada no dinamismo resultante do mercado imobiliário e na capacidade de investimento e concretização dos promotores privados, exactamente no momento em que estes dois factores parecem estar entre os mais atacados pelas actuais circunstâncias?

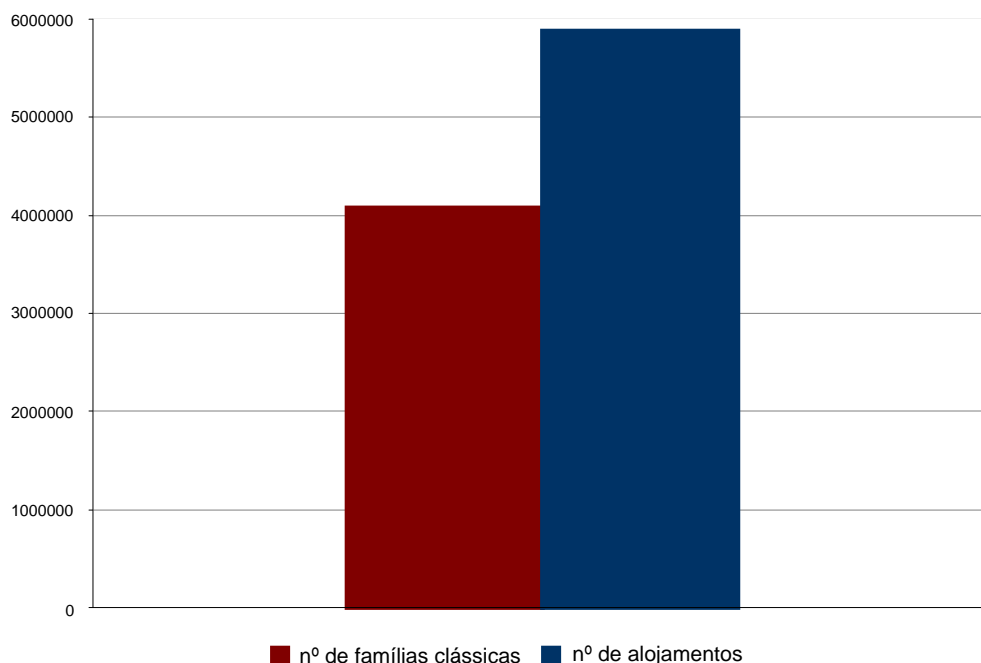


Figura 6: Parque habitacional e número de famílias em 2011, segundo Censos. Fonte: INE



1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A HABITAÇÃO
 11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro

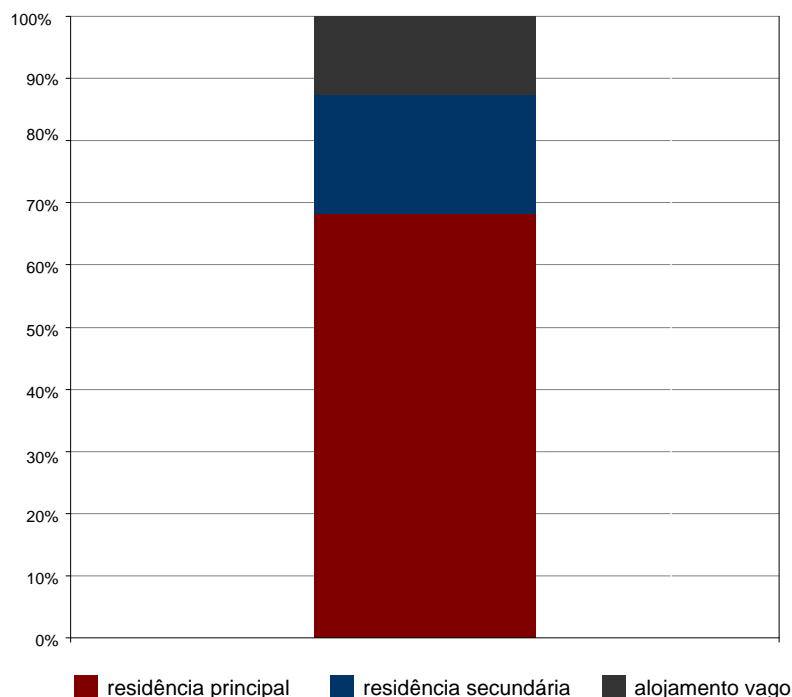


Figura 7: Alojamentos por tipo de ocupação, em percentagem, segundo Censos. Fonte: INE

O mercado imobiliário – e em especial o residencial – encontra-se hoje aparentemente saturado. Segundo os dados preliminares dos Censos 2011, existem actualmente em Portugal 5.877.991 fogos, o que corresponde a 1,44 fogos por cada agregado familiar residente no país. Segundo Pedro Bingre [2] trata-se do “segundo maior parque habitacional relativo do conjunto da União Europeia e Estados Unidos, apenas ultrapassado pelo espanhol.” Dos alojamentos existentes, 12,5% (734.846) correspondem a alojamentos vagos.

Sabemos que estes números ocultam uma grande variedade de factores, que vai para além da sobreprodução decorrente da financeirização do imobiliário residencial:

- A enorme variedade e assimetria das situações nas diferentes regiões do país, nomeadamente decorrente de fluxos migratórios internos que resultam no abandono de determinadas áreas, ao mesmo tempo que produzem um aumento da procura nos locais onde se verifica um crescimento significativo do número de agregados domésticos residentes.
- A emigração – endémica no nosso país desde há séculos – tem efeitos directos no parque imobiliário, produzindo alojamentos que, em termos estatísticos, engrossam o número de excedentes, mas que representam a materialização física da ligação de um alargado conjunto de famílias ao seu país natal.
- As recentes e abruptas alterações no modelo demográfico – quebra da natalidade e diminuição do núcleo familiar – deixaram sem herdeiros ou sub-ocupados um alargado número de alojamentos construídos pela geração anterior.
- Sob a designação estatística de habitação, esconde-se uma grande diversidade de padrões e mercados imobiliários, desde a fileira turística – com destaque para as regiões do Algarve e Oeste – até ao stock flutuante de casas para venda ou arrendamento em áreas onde a oferta de serviços para não residentes é muito elevada – como é, por exemplo, o caso de Coimbra, com a sua universidade e os seus hospitais.



1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A HABITAÇÃO
 11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro

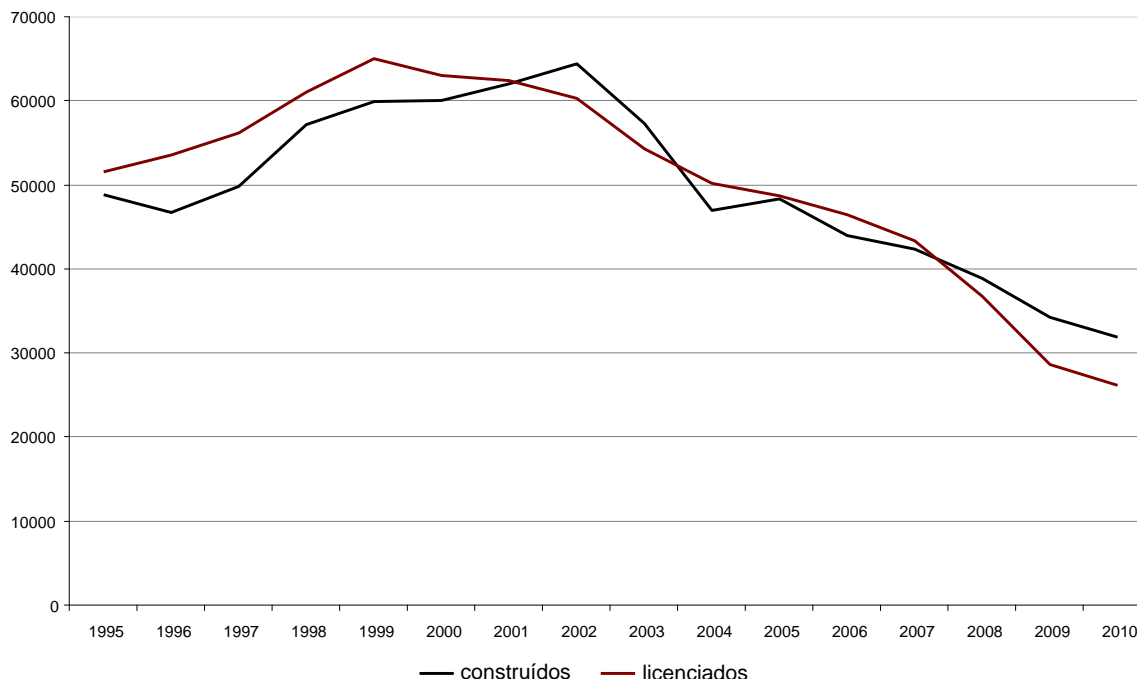


Figura 8: Número de edifícios de habitação construídos e licenciados por ano entre 1995 e 2010. Fonte: INE

No entanto, e independentemente das variações regionais e dos factores que possam estar na sua origem, o certo é que nos deparamos com uma aparente saturação do mercado, a qual, aliada à crise internacional que atravessamos – nascida exactamente da bolha imobiliária americana – faz com que o imobiliário deixe de ser visto como um produto financeiro atractivo, levando à estagnação do mercado.

Se em 1999 foram licenciados 126.174 fogos, em 2010 foram licenciados apenas 24.710: uma quebra superior a 80% no intervalo de uma década.

Esta estagnação conduz a uma profunda crise em todo o tecido empresarial ligado ao sector da construção. Os pedidos de insolvência sucedem-se. Em 2009, foram licenciados mais fogos resultantes da iniciativa de particulares, do que da promoção por empresas privadas. Algo que não acontecia desde 1996 e que, para além de sublinhar a crise atravessada pelo sector, aponta para a inversão de um processo que parecia caminhar para um papel de crescente relevo das empresas ligadas à promoção imobiliária enquanto agentes activos no processo de urbanização do nosso território.

A tendência será agora para uma maior importância relativa de pequenas operações urbanísticas (habitações unifamiliares, pequenos edifícios de habitação colectiva, loteamentos de pequena dimensão) sem a escala mínima necessária para que possam contribuir positivamente para a definição, colmatção ou reabilitação das estruturas urbanas. Operações que passam agora a ser, na sua maioria, resultantes da iniciativa de particulares e já não de empresas especialmente dedicadas à promoção imobiliária. Serão por isso decorrentes de necessidades e anseios individuais (habitação própria), ou de situações conjunturais (a posse de um determinado terreno, por exemplo), tornando-se menos permeáveis às opções estratégicas da Administração.



1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E HABITAÇÃO
 11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro

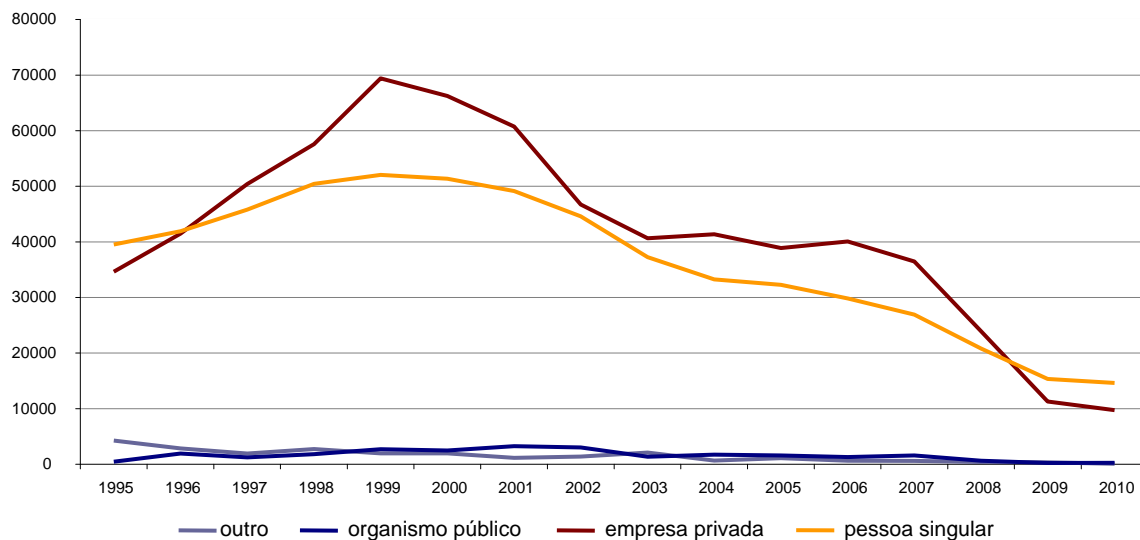


Figura 9: Fogos licenciados por tipo de promoção, entre 1995 e 2010. Fonte: INE

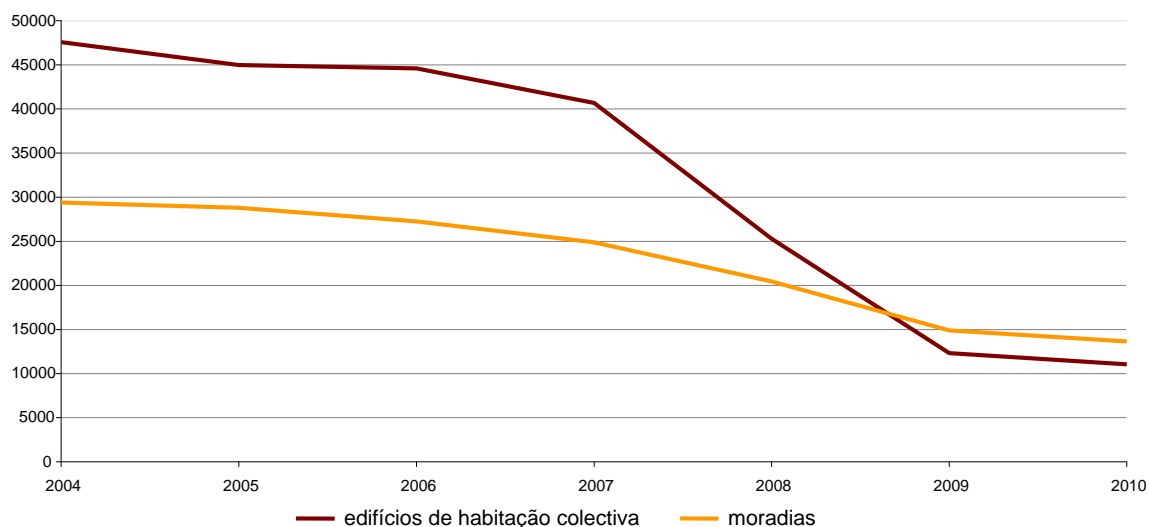


Figura 9: Fogos licenciados por tipologia de edifício, entre 2004 e 2010. Fonte: INE

Devemos então, perante o cenário actual, concluir que o que ficou atrás exposto serviu apenas para sublinhar uma oportunidade irremediavelmente perdida? Que os princípios defendidos e as alterações propostas são agora impraticáveis dada a profunda alteração do contexto? Não necessariamente.

O DESAFIO DA REURBANIZAÇÃO

Nuno Portas [7] sublinhou recentemente a necessidade de uma aposta na *reurbanização*, ou seja, num processo de requalificação, colmatação, redefinição e integração das estruturas urbanas à escala territorial, com especial atenção à *cidade emergente* que se estende para lá dos centros consolidados, mais deficitária e largamente maioritária no panorama do território urbano nacional.



1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A HABITAÇÃO
11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro



Figura 10: Rebordosa. Fotografia: Filipe Jorge

Trata-se de uma tarefa aparentemente impossível, em especial na situação actual. No caso da reabilitação dos centros históricos, a reduzida dimensão do fenómeno, a sua excepionalidade, o seu carácter e valores simbólicos e o recente processo de distinção e reencantamento de que foram alvo, tem permitido criar um valor acrescentado que se espera ser capaz de absorver o investimento necessário. Ao contrário, no caso da *reurbanização* de que aqui se fala, nada disso existe:

- A vastidão da urbanização extensiva e o estado em que, de um modo geral, se encontra, obrigariam desde logo a níveis de investimento que parecem ser inoportunos neste momento.
- O modelo de negócio que esteve na base do surto de construção a que assistimos durante a segunda metade do século XX baseou-se por um lado nas mais valias urbanísticas e, por outro lado, no estabelecimento do imobiliário enquanto produto financeiro altamente lucrativo. Hoje, quando falamos de *reurbanização* nenhum destes factores se mantém. Pelo contrário, falamos em intervir em áreas já urbanizadas, pouco qualificadas e muito desvalorizadas que surgem hoje como produtos pouco atractivos.
- A extensão do fenómeno faz com que estejamos perante áreas urbanas entendidas como genéricas, sem qualquer carácter de excepção capaz de as valorizar. A baixa qualidade média da construção aí existente, assim como o espaço urbano pouco qualificado, contribuem na maior parte dos casos para a sua baixa atractividade.
- Para esta baixa atractividade contribui ainda um discurso que condena abertamente a urbanização extensiva, reagindo à repentina urbanização que marcou o nosso território e produziu espaços urbanos recorrentemente considerados como pouco qualificados, ininteligíveis e incapazes de criar relações de identidade e pertença com os seus habitantes. Um discurso que muitas vezes toma por argumentos um conjunto de princípios vagos de



**1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A HABITAÇÃO
11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro**

sustentabilidade (predacção do território, desperdício energético dada a maior necessidade de mobilidade e dependência do automóvel privado, etc.) que, até à data, se têm limitado a enunciados genéricos e impressivos e que tornam urgentes estudos aprofundados e contextualizados.

- A recente aposta na reabilitação tende a canalizar os poucos recursos disponíveis para os centros históricos, contribuindo para desviar ainda mais a atenção da opinião pública para a necessidade de intervir na urbanização extensiva.

No entanto, se é verdade que se trata de uma tarefa muito mais complexa do que a reabilitação dos centros – que ainda assim tem revelado sérias dificuldades – é igualmente verdade que, se não houver uma intervenção séria a curto/médio prazo, o problema resultante será, também ele, de muito maior dimensão e complexidade do que aquele que nos é colocado hoje pelos centros históricos.

De facto, a dita *cidade emergente* corresponde – tanto em área ocupada, como em redes infra-estruturais, como em edificação – à grande maioria do território urbanizado e é caracterizada por uma construção relativamente recente. De acordo com os Censos de 2001, os fogos de construção posterior a 1960 correspondiam a 75,65% da totalidade dos alojamentos existentes no país. Hoje este número estará próximo dos 80%.

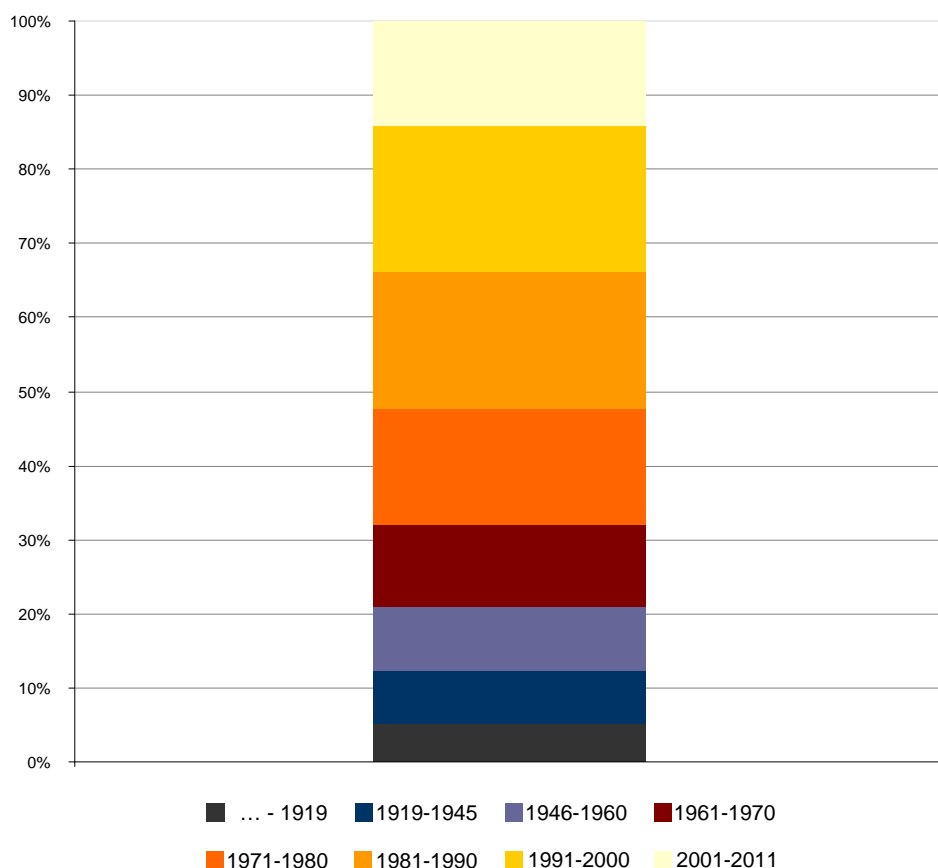


Figura11: Alojamentos, por data de construção, em 2011, em percentagem. Previsão com base nos dados dos Censos de 2001 e de 2011. Fonte: INE



**1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A HABITAÇÃO
11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro**

E são estes 80% que começarão agora a entrar em processo de degradação se nada for feito em contrário. Um processo acentuado por um conjunto de factores:

- A baixa atractividade destes alojamentos faz com que se vão tornando devolutos por morte ou alteração de residência dos proprietários. As actuais tendências de mercado polarizadas entre a reabilitação de edifícios antigos em áreas de grande excepionalidade (nomeadamente os centros históricos) e a procura de habitação nova que garanta todos os níveis de conforto actualmente exigidos parece deixar esta enorme fatia do parque imobiliário de fora. Em especial quando falamos de um mercado que se desenhou para servir um momento de expansão repentina, visando quase exclusivamente a compra e a construção de raiz.
- A baixa atractividade deste parque imobiliário, assim como das áreas em que se situa, conduz naturalmente a um baixo valor de mercado, que o contexto actual tende a desvalorizar ainda mais. O baixo valor do produto final faz com que o investimento necessário à sua reabilitação não seja rentável para o promotor.
- O facto de uma parte – minoritária mas significativa – do parque imobiliário que aqui se refere corresponder a edifícios de habitação colectiva, dificulta a sua reabilitação ou substituição, já que tais operações obrigariam sempre ao acordo dos diferentes proprietários.
- A desvalorização repentina do imobiliário a que hoje assistimos, tem levado a que os proprietários tendam a reter os imóveis na expectativa de uma alteração do contexto que lhes permita minorar as perdas; situação que acentua a estagnação do mercado e a degradação do edificado.
- Refira-se ainda o número significativo de operações de urbanização e edificação em fase de execução que, dada a repentina alteração de conjuntura, estagnaram por previsível falta de compradores ou por falência do promotor e que, por incompletude ou simplesmente por não serem usadas e habitadas entraram em imediato processo de deterioração.

Defende-se assim que – apesar da crise actual apontar para a estagnação do sector da construção e para a dramática redução dos meios públicos destinados ao investimento na urbanização, e apesar do discurso actualmente tido por consensual (e o investimento que o segue) se focar apenas na reabilitação dos centros históricos – se torna urgente encontrar formas de intervenção capazes de impedir a instalação de um processo de abandono e deterioração em grande escala do território urbanizado. Formas de intervenção capazes de promover a consolidação e requalificação da urbanização existente, valorizando-a e aumentando a sua atractividade.

A factura de não desencadear desde já esta acção, poderá vir a revelar-se demasiado alta. E se é certo que neste momento os promotores privados não demonstram ter a capacidade de investimento necessária, é igualmente certo que o Estado não a terá nas próximas décadas. Seja qual for o modelo encontrado ele terá de assentar – mais do que nunca – na acção conjunta da Administração, dos promotores privados e dos projectistas.

De facto, só a Administração será capaz de criar as condições e incentivos necessários à acção dos agentes privados, assim como desencadear os investimentos pontuais necessários à continuidade das estruturas e ao desenvolvimento das diferentes áreas urbanas. Mas, sobretudo, só a Administração será capaz de desenvolver e divulgar uma estratégia clara e integrada de intervenção, capaz de dinamizar a necessária acção e valorizar as áreas em questão.

Por seu lado, só os promotores privados terão a capacidade de investir, no sentido de avançar com a requalificação do existente e a construção de novos espaços, de acordo com o mercado existente a cada momento, e em consonância com a estratégia delineada pelas instâncias públicas.

Por fim, só os projectistas serão capazes de articular as intenções da Administração e dos promotores, criando soluções inovadoras e económicas que tragam uma nova qualidade espacial às áreas da urbanização extensiva, aumentando a sua atractividade e, sobretudo, aumen-



1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A HABITAÇÃO
 11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro

tando substancialmente a qualidade de vida dos seus habitantes. Trata-se de uma tarefa difícil, não só pela patente falta de meios, mas também por se trabalhar num contexto urbano envolto actualmente por um discurso e um imaginário claramente negativos. Urge por isso investigar no sentido de desenvolver novas formas de actuação e novos modelos de referência. Algo que terá de passar pela criação de espaços urbanos qualificados com pouca edificação e por formas de intervenção pontual e incrementalista. Algo que terá de passar sobretudo por um estudo atento da paisagem, das estruturas e dos usos existentes nas áreas a intervir no sentido de encontrar aí as qualidades que servirão de base à necessária criação de valor.



Figura12: Loteamento inacabado em processo de degradação em V.N. Famalicão. Fotografia: Nuno Travasso

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta de um processo de gestão da urbanização que vise aproveitar as competências e dinâmicas dos promotores privados, como meio de produção de sistemas urbanos mais articulados, contínuos, funcionais e inteligíveis, deve ser reequacionada face ao presente cenário de crise que altera profundamente as capacidades e o posicionamento dos diferentes actores.

No entanto, não é ainda claro, neste momento, quais as verdadeiras consequências destas alterações e qual o quadro em que se irá desenrolar o processo de urbanização durante as próximas décadas.

Não será de qualquer forma lógico tomar por certo que tal processo venha a estagnar por completo ou que toda a construção fique circunscrita aos centros históricos.



**1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR
TERRITÓRIO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A HABITAÇÃO
11 de Novembro de 2011 | Universidade de Aveiro**

Como vimos, o desafio da *reurbanização* é de tal forma premente uma ausência de acção nesse sentido acarretaria certamente consequências demasiado gravosas.

Torna-se por isso necessário apostar no desenvolvimento de processos e modelos para um *urbanismo depois da crise* [3].

Apesar das dúvidas já expressas, tudo aponta para um cenário marcado pela escassez de meios, pela crescente incerteza e pela impossibilidade de grandes gestos. Tudo aponta portanto para um cenário em que a cooperação intensa entre os diversos intervenientes, num processo ágil, capaz de incorporar a incerteza e integrar todas as oportunidades disponíveis seja essencial para levar a cabo as difíceis tarefas impostas pelo desafio da reurbanização.

Neste sentido, considera-se que as propostas anteriormente apresentadas poderão ainda servir como base para o desenvolvimento da necessária reflexão em busca dos novos processos de urbanização.

Bibliografia

1. Ascher, F., *Novos Princípios do Urbanismo seguido de Novos Compromissos Urbanos: Um Léxico*. Livros Horizonte, Lisboa, (2010)
2. Bingre, P., *Análise das Relações da Política de Solos com o Sistema Económico: Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei de Solos*. Documento técnico da DGOTDU, Lisboa (2011)
3. Bourdin, A., *O Urbanismo Depois da Crise*. Livros Horizonte, Lisboa, (2011)
4. Magalhães, F., *A Territorização das Actividades Económicas: Formas e processos de urbanização*. Tese de Mestrado, Universidade do Porto, (2007)
5. Panerai, P., *Hacia una Estructura Urbana: 1975-1985*, Formas Urbanas: De la manzana al bloque. Gustavo Gili, Barcelona (1986)
6. Portas, N., *A Regulação Urbanística da Arquitectura*. J.A., nº226, p.18-21, (2007)
7. Portas, N., Travasso, N., *As Transformações do Espaço Urbano: Estruturas e Fragmentos*, Políticas Urbanas II: Transformações, Regulação e Projectos. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, p. 161-229, (2011)
8. Silva, C., *O Difuso no Vale do Ave*, Tese de Mestrado, Universidade do Porto, Porto, (2005)

Agradecimentos

Ao Prof. Álvaro Domingues, ao Prof. Nuno Portas e ao Arq. Daniel Casas Valle pelas longas conversas, pela disponibilidade e pela crítica.

A pesquisa em que se enquadra presente artigo decorre no âmbito da investigação para Doutoramento, que conta com uma Bolsa Individual de Doutoramento da Fundação para a Ciência e Tecnologia.